



Maria Gabriella Belgiorno de Stefano

(professore associato di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Perugia)

Le radici europee della laicità dello Stato ¹

SOMMARIO: 1. Premesse – 2. La carta della laicità dello Stato scritta nel secondo comma dell'art. 9 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo – 3. Gli Stati Europei e la Carta di Laicità per l'Europa.

1 - Premesse

Per trovare le radici storiche del principio di laicità dello Stato, dobbiamo risalire a quella rivoluzione atlantica che ha modificato profondamente i sistemi giuridico-religiosi europei sui quali era fondata nel Medioevo la comunità politica, divisa tra coloro che comandano, coloro che pregano e coloro che lavorano.

La Rivoluzione francese del 1789 con la sua Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino ha creato la più importante rivoluzione sistemica, cioè l'uguaglianza dei diritti e dei doveri del cittadino nel proprio Stato.

Questo principio dell'uguaglianza accompagnato dalla condizione di libertà della persona e dal rapporto di fratellanza-tolleranza con i membri della propria comunità politica, è divenuto il presupposto essenziale di ogni norma statale.

Per quanto attiene, in particolare, la libertà di coscienza e di religione essa ha trovato la sua completa garanzia nell'art. 10 della predetta Dichiarazione del 1789 nel quale si escludeva la possibilità che permanesse alcun retaggio di discriminazione o "disturbo" tra gli individui in ragione delle proprie opinioni "anche religiose".

Tale articolo è stato, anche in seguito, considerato il postulato fondamentale della tutela del diritto di libertà religiosa nello Stato liberale ed il simbolo della profonda frattura determinatasi tra l'epoca medioevale e l'epoca moderna e la definitiva conclusione delle lotte di religione, delle divisioni sociali e politiche di maggioranze e minoranze

¹ Relazione al Convegno su *"Multireligiosità e reazione giuridica"* tenuto presso la Seconda Università degli Studi di Napoli (Santa Maria Capua Vetere, 9-10 marzo 2007), destinata alla pubblicazione negli Atti.



religiose, delle persecuzioni e discriminazioni tra credenze, culti e religioni che avevano diviso gli Stati europei.

Il periodo napoleonico e l'affermazione di un impero laico, nel quale l'appartenenza religiosa era solo numericamente rilevante al fine di una organizzazione sociale e politica dei culti, costituì il modello laico-costituzionale degli Stati nazionali dell'800, nei quali la fondamentale tolleranza nei confronti delle diversità religiose era alla base della stessa identità nazionale².

L'unità d'Italia si fondò su tale principio per cui lo Statuto Albertino del 1848, nel mentre affermava la dipendenza del sovrano dall' "investitura" di Dio e della Nazione, pur definendo la religione cattolica come "la sola religione dello Stato"³, contestualmente garantiva la "tolleranza" nei confronti delle altre religioni e credenze, come confermato dalla legge Sineo e dalle Patenti Albertine del 1948 (per Valdesi ed Ebrei).

L'epoca delle ideologie del novecento, anche se apparentemente sembrò prediligere la religione di maggioranza nel proprio sistema (cattolica apostolica romana o ortodossa), in sostanza si proponeva di fondare un nuovo sistema politico e sociale nel quale prevaleva la fondazione di un credo laico nel quale educare progressivamente l'intera comunità politica.

Le successive vicende belliche mondiali, protrattesi con una breve interruzione fino al 1945, furono accompagnate dalla negazione dell'uguaglianza fondamentale dei cittadini, delle loro libertà fondamentali e di quel rapporto di fratellanza-tolleranza che aveva costituito il fondamento costituzionale della vita sociale, politica e religiosa degli Stati nazionali europei dell'800.

La fine del conflitto mondiale rese necessaria la creazione di una organizzazione internazionale (O.N.U.) che garantisse nuovamente l'uguaglianza, la libertà ed i diritti fondamentali della persona attraverso la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), alla quale dovevano seguire Patti internazionali (1966) che rendessero maggiormente tutelabili i diritti inviolabili delle persone nei loro Stati.

Si confermava in tal modo il valore fondamentale dell'uguaglianza, delle libertà fondamentali, della fratellanza umana ed anche di quel diritto di libertà di coscienza e religione che indirettamente era stato ampiamente violato dalle ideologie in nome di folli discriminazioni religiose, prima che razziali.

² Concordato 1801 - Articoli Organici 1802 – Concilio della Chiesa imperiale 1811.

³ Art. 1 Statuto Albertino.



Tali principi affermati a livello universale hanno poi trovato una più diretta tutela nelle Convenzioni regionali e per l'Europa il Consiglio d'Europa⁴ ha fondato il vincolo tra i propri Stati membri su un sistema normativo proprio (Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, del 4 novembre 1950) che si avvalsesse di un proprio organo giurisdizionale rappresentato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con sede a Strasburgo.

L'Europa poneva attraverso la predetta Convenzione i pilastri dello Stato laico e democratico cioè l'uguaglianza, la libertà e la fratellanza sui quali dovevano reggersi le costituzioni degli Stati e la loro democrazia. La tutela del diritto di libertà religiosa, in tale contesto, veniva considerato un corollario essenziale da riconfermare in ogni Stato con leggi specifiche create in relazione alle condizioni sociali e politiche di ogni singolo Stato.

Nell'art. 9 della predetta Convenzione non si faceva riferimento alla "laicità dello Stato, ma si definiva *"le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ... la liberté de changer de religion ou de conviction, ... la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement"*.

Ne è derivato l'obbligo degli Stati membri del Consiglio d'Europa di garantire per legge tale fondamentale diritto pubblico soggettivo, fissando però la stessa Convenzione nel secondo comma dell'art. 9 i confini ed i paletti per l'esercizio di questo diritto che può essere limitato dallo Stato (purché con una legge preventiva) per la contrapposta salvaguardia degli interessi pubblici e dei diritti ed interessi di altri privati.

2 - La carta della laicità dello Stato scritta nel secondo comma dell'art. 9 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo.

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno, infatti, autonomamente regolato nei propri paesi il fattore religioso con leggi proprie ed in alcuni casi la loro legislazione è risultata incompatibile con il dettato dell'art. 9 della Convenzione Europea, che forma parte integrante degli ordinamenti nazionali, per cui la Corte Europea è stata investita del compito di giudicare gli Stati che avessero violato tale articolo.

⁴ Nel 2007, questo organismo internazionale fondato nel 1949 conta 46 paesi europei dal Portogallo alla Russia.



La Corte Europea ha giudicato casi di violazione dell'art. 9 della Convenzione fin dal 1968⁵, intervenendo con la propria giurisprudenza a tutela del diritto di libertà di coscienza e religione nei singoli Stati membri, ma delineando via via i principi per cui uno Stato poteva porre i predetti limiti e paletti a tale diritto.

Esaminando tutta la giurisprudenza della Corte di Strasburgo possono individuarsi i principi di uno Stato laico.

Dagli anni '90, però, si è reso necessario, da parte della Corte, intervenire più direttamente in tema di laicità degli Stati membri allorché dinanzi alla Corte Europea è stata denunciata la violazione dell'uguaglianza delle confessioni religiose in uno Stato democratico, della libertà di proselitismo, del diritto ad avere propri edifici di culto e propri ministri di culto.

Si è reso necessario, cioè, da parte della Corte intervenire specificamente per riconfermare il principio secondo cui l'esercizio della libertà di convinzione o religione costituisce *"l'un des assises d'une société démocratique"* e perciò *"un bien précieux"* per tutti i credenti, gli agnostici, gli atei, gli indifferenti.

Lo Stato - simbolo di tali violazioni è stata la Grecia, la cui religione nazionale è la Chiesa cristiana greco-ortodossa e la cui legislazione relativa al fattore religioso risaliva al 1939 (L. n. 1363/1938 e Decreto 20 maggio 1939)⁶.

In questa materia non sono mancati, parimenti, ulteriori interventi della Corte relativi all'affidamento dei figli in caso di

⁵ Sentenze sul diritto all'istruzione (regime linguistico in Belgio, sent. 23/7/1968), sull'educazione sessuale nelle scuole (caso Kjedsen-Busk-Madsen-Pdersen c. Danimarca, sent. 7/12/1976), sugli abusi di "posizioni dominanti" contro le minoranze e timore di violazioni del diritto di coscienza e religione (Young-James-Webster c. Regno unito ed Irlanda del Nord, sent. 13/8/1981) e relativamente al controllo dei genitori sull'insegnamento scolastico e sulla sua conformità alle loro convinzioni religiose e filosofiche (caso Campbell e Cosans contro Regno unito ed Irlanda del Nord, sent. 25/2/1982).

⁶ Vi sono state numerose condanne per tale paese in gran parte a favore degli appartenenti alla Congregazione dei Testimoni di Geova (caso Kokkinakis contro Grecia, sent. 23/5/1993; Caso Manoussakis ed altri contro Grecia, sent. 26/9/1996); le "denunce" sono continuate costantemente dal 1996 al 2000 nel caso Efstratiou c. Grecia, sent. 18/12/1996, caso Tsirkis e Konloupas c. Grecia e caso Georgiadis (sent. 29/5/1997, ministri di culto esonero dal servizio militare), caso Penditis ed altri c. Grecia (sent. 9/4/1997, problema dell'apertura di edifici di culto), caso Larissis ed altri c. Grecia (sent. 24/2/1997, diritto di associazione), caso Sidiropoulos ed altri c. Grecia (sent. 10/7/1998), caso Tsavarchidis c. Grecia (sent. 21/1/1999, sorveglianza segreta dei membri della Congregazione da parte dell'autorità greche), caso Thimmenos c. Grecia (sent. 6/4/2000, rifiuto d'indossare l'uniforme militare da parte di un obiettore).



separazione e divorzio (caso Hoffman c. Austria sent. 23/6/1993 in cui la madre era una Testimone di Geova), alla libertà religiosa di una maggioranza in contrapposizione con la libertà di espressione e di conoscenza di opera letteraria artistica (caso Otto Preminger Institut (sent. 20/9/1994).

Ma dal 2000, di fronte alla profonda crisi del sistema laico mondiale sia occidentale che ex-sovietico, le denunce alla Corte Europea hanno assunto un valore confessionale nuovo in quanto nella realtà si è chiesto alla Corte non solo di pronunciarsi in materia di diritto alla libertà di coscienza e religione in uno specifico caso, ma di determinare il valore del diritto religioso di appartenenza e la sua incidenza nel sistema laico dello Stato.

Tale quesito è stato proposto prevalentemente da parte dei monoteisti abramici la cui identità sistemica giuridico-religiosa per loro natura si pone in antagonismo con il principio di laicità dello Stato e il principio stesso di libertà di coscienza e religione tutelato dall'art. 9 Conv. In tal senso, infatti, va interpretato il caso Cha'ré Shalom Ve Tsedek contro Francia (sent. 27/6/2000) relativa alla macellazione kasher ritenuta elemento culturale fondante della stessa ritualità alimentare ebraica.

Parimenti il caso Dhalab contro Svizzera(15/2/2001) ha sottoposto al giudizio della Corte il caso della liceità dell'uso della velo islamico da parte di una maestra in una scuola elementare pubblica e nello svolgimento di un "servizio pubblico scolastico". A supporto del suo ricorso, la ricorrente Dhalab rivendicava il proprio diritto-dovere di portare il velo non solo in relazione al proprio diritto religioso islamico, ma anche in osservanza del proprio statuto personale religioso di genere che impone la velazione femminile.

La Corte, di conseguenza, nel caso sottolineava la preminenza del sistema laico fondato dalla Convenzione Europea per i paesi del Consiglio d'Europa ed in tale prospettiva poneva la tutela del diritto alla libertà di coscienza e religione, affermando che i pilastri dello Stato laico dovevano essere il punto di partenza per giudicare correttamente i casi di natura confessionale proposti alla Corte.

Di conseguenza la gestione della liceità e purezza alimentare della carne kasher è rimasta nel dominio della Sinagoga di Parigi e l'insegnante Dhalab ha visto la riconferma del suo licenziamento dalla scuola elementare svizzera. La Corte ha voluto definire il ruolo dello Stato laico «*en tant qu'organisateur neutre et impartial de l'exercice des diverses religions, cultes et croyances, concourt à l'ordre public, à la paix religieuse et à la tolérance dans une société démocratique*».



Ma il caso che ha richiesto un più significativo intervento da parte della Corte, in quanto più strettamente connesso alla valutazione della compatibilità tra i pilastri della laicità europea ed i pilastri del sistema giuridico-religioso islamico, è stato il caso *Refah Partisi, Erbakan, Kazan et Tekdal c. Turchia*⁷.

L'intervento della Corte Europea è emblematico e di grande coraggio, in quanto la sentenza definitiva, quella emessa dalla Grande Camera nel 2003, è ben posteriore al famigerato 11 settembre 2001 e poteva temersi un arretramento della tutela della laicità dello Stato laico, di tipo occidentale, di fronte all'avanzare del fondamentalismo islamico.

Il quesito proposto era relativo alla sopravvivenza nell'ambito parlamentare ed in uno Stato costituzionalmente laico di un partito politico-religioso con fondamenti teocratici (*Schari'a*), che si proponeva la riconfessionalizzazione sociale e politica del Paese. I ricorrenti, in nome della libertà d'esercizio del diritto alla libertà di coscienza e religione, proponevano un'interpretazione del principio di laicità dello Stato che garantisse l'autonomia istituzionale e normativa di un diritto religioso maggioritario.

La Corte rigettava tale richiesta in prima istanza e successivamente nella Grande Camera ha considerato giusta la dissoluzione di quel partito politico imposta dallo Stato turco, ritenendo che tale partito religioso fosse, per sua natura, contrario al principio di laicità europea enunciato dalla Convenzione.

La Corte, infatti, nelle due sentenze relative al caso *Refah-Partisi* ha voluto indicare non solo alla Turchia, ma a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa i pilastri della laicità europea affermando "la laicità" è " *assurément l'un des principes fondateurs de l'Etat qui cadrent avec la prééminence du droit e le respect des droits de l'homme e de la démocratie*". A tal proposito, tale sentenza della Corte Europea può definirsi «storica» e dimostra un notevole intento politico in quanto afferma espressamente che la legge islamica (la *Charia*) «*se démarque nettement des valeurs de la Convention*»⁸.

⁷ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, caso *Refah Partisi, Erbakan, Kazan et Tekdal c. Turquie* (n. 41340/98 e 41342-4/98), sentenza del 31 luglio 2001 (confermata dalla Grande Camera con sentenza 13 febbraio 2003).

⁸ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, caso *Refah Partisi, Erbakan, Kazan et Tekdal c. Turquie* (n. 41340/98 e 41342-4/98), sentenza del 31 luglio 2001, «§ 71.....*Il est difficile à la fois de se déclarer respectueux de la démocratie et des droits de l'homme et de soutenir un régime fondé sur la Charia, qui se démarque nettement des valeurs de la Convention, notamment eu égard à ses règles de droit pénal et de procédure pénale, à la place qu'il réserve aux femmes dans l'ordre juridique et à son intervention dans tous les domaines de la vie privée et publique conformément aux normes religieuses*».



Qualsiasi principio, quindi, che non rispettasse tali presupposti deve essere considerato contrario alla libertà di coscienza e religione e non può beneficiare della tutela dell'art. 9 della Convenzione.

Il partito Refah-Partisi, quindi, essendo un partito religioso di stampo teocratico *"constitue donc un danger tangible pour l'ordre public"*.

Si ricorda che la Turchia è divenuta uno Stato laico per volontà del suo fondatore Kemal Atatürk che nella costituzione turca pose come fondamento primario il principio di laicità, utilizzando per lo Stato turco il modello della Legge di separazione della Francia del 1905. La Turchia, dunque, si pone come un modello prettamente europeo di laicità, molto più dell'Italia, almeno in teoria.

Possiamo affermare, quindi, che il caso Refah-Partisi ha determinato la necessità da parte della Corte Europea di adottare un statuto della laicità europea fondato su due principi inderogabili: 1) il valore del diritto fondato sulla laicità; 2) la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo e della democrazia come principi posti a tutela dello Stato di diritto. *"Le principe de laïcité est une condition préliminaire d'une démocratie pluraliste et libérale"*.

Lo Statuto della laicità per l'Europa, quindi, secondo la Corte rappresenta un postulato normativo fondamentale per tutte le democrazie europee le quali spesso appaiono timorose di adottare normative specifiche in materia di laicità degli Stati, preferendo delegare a strutture amministrative, preposte alla funzionalità dei propri servizi pubblici, la regolamentazione occasionale di fenomeni religioso-identitari.

Lo Statuto della laicità dell'Europa deve anche assolvere il compito di ricostituire la dimensione culturale laica europea che fin dal 1989, ma più specificamente dopo l'evento Torri Gemelle (11.9.2001) è stata spesso condizionata dall'emersione di stampo postsecolare di sistemi religiosi, di identità antiche e tradizioni popolari ed etniche che hanno assunto sempre maggiore rilevanza sociale e politica nei paesi europei.

La giurisprudenza della Corte europea, in tale prospettiva, ha voluto svolgere anche una funzione di natura politica nel momento in cui è stato necessario fissare i principi laici europei nel Trattato e nella Costituzione dell'Unione Europea, in aperto contrasto con le pressanti istanze manifestatesi in sede di adozione del Trattato che adottava una Costituzione per l'Europa (29 ottobre 2004-Roma) per inserire nel



Preambolo della I parte della Costituzione il riferimento alle *“radici cristiane dell’Europa”*⁹.

Può, quindi, sostenersi che anche nella prospettiva di una riformulazione e nuova stesura della Costituzione Europea, lo statuto della laicità europea, fondato sulla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, debba costituire il punto di partenza per qualsiasi futura normativa, ricordando che la stessa Convenzione del 1950 è indicata nella seconda parte della stessa Costituzione come parte integrante del diritto dell’Unione per quanto attiene la salvaguardia dei diritti fondamentali della persona.

Come è noto stante la mancata ratifica da parte dell’Olanda e della Francia, nel 2006 non è entrata in vigore la nuova Costituzione per l’Europa e, quindi, il percorso definitivo per uno statuto di laicità per l’Europa deve essere ancora compiuto. Ma questo statuto oggi è ancora più necessario, in quanto occorre fronteggiare quella crisi culturale ed identitaria europea che si manifesta in particolare attraverso la molteplicità di casi di discriminazione, intolleranza e conflitti religioso-politici, che si verificano costantemente negli Stati europei ed in particolare in relazione all’uso dei simboli di appartenenza religiosa usati come mezzi comunicatori forti di diritti religiosi fondanti ed obbliganti.

I simboli di appartenenza religiosa, infatti, sono divenuti l’oggetto dello scontro religioso politico europeo tra lo statuto di laicità e i diritti religiosi. In particolare la velazione islamica, in tale contesto, ha assunto una rilevanza emergente tra i molteplici simboli di appartenenza religiosa che si propongono all’interno delle comunità politiche statali, proprio per la sua stretta connessione con un sistema giuridico-religioso, ad esempio, come quello islamico sempre più presente negli Stati europei.

Tale nostra opinione trova ulteriore conferma in altre due sentenze della Corte Europea, nel caso Sahin¹⁰ nelle quali l’uso religioso

⁹ Ne consegue che la formula definitiva adottata appare pienamente compatibile con i principi dello statuto della laicità in Europa allorché si fa riferimento *“alle eredità culturali, religiose ed umanistiche dell’Europa, i cui valori, sempre presenti nel suo patrimonio hanno ancorato nella vita della società il ruolo centrale della persona, dei suoi diritti inviolabili ed inalienabili ed il rispetto del diritto”*.

Tale formula inoltre viene confermata nell’art. 2 della prima parte del predetto Preambolo in cui si afferma che *“L’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani compresi i diritti delle persone appartenenti a una minoranza. Questi valori, sono considerati comuni agli Stati membri fondati sul pluralismo, sul principio di non discriminazione, sulla tolleranza, sulla giustizia, sulla solidarietà e sulla parità tra donne e uomini.”*



della velazione veniva rivendicato dalla ricorrente proprio in connessione alla normativa islamica di riferimento.

Il caso Sahin è relativo al divieto della velazione femminile imposto dalle leggi della Turchia nelle università statali per le studentesse di religione islamica, ma nelle diverse fasi giudiziarie che hanno accompagnato lo svolgimento del caso si può constatare come il conflitto fondamentale fosse tra il principio di laicità dello Stato ed il principio di religiosità fondamentale dello Stato.

In tali sentenze la Corte non solo ha ribadito specificamente i pilastri dello statuto della laicità in Europa, ma ha voluto anche esaminare il grado di laicità raggiunto dai singoli paesi membri del Consiglio d'Europa dividendoli, in laici, neutrali, confessionali ed indirizzando a tutti un appello perché legiferassero definitivamente in tema di laicità e di salvaguardia dei diritti fondamentali della persona e di tutela del diritto fondamentale alla libertà di coscienza e religione secondo gli orientamenti della stessa Corte Europea.

La Corte, infatti, nel caso Sahin, ha riconosciuto che, relativamente all'uso del *foulard* islamico in Turchia nelle università statali, tale uso si è manifestato non solo come strumento ostentativo della rivendicazione del diritto di libertà di coscienza e religione (art. 9 Convenzione), ma ha assunto una valenza politico-sociale per il tentativo di alcune componenti partitiche statali di inserire nel sistema turco i principi fondanti (sistema terzo) della *Schari'a* per la rivendicazione dell'identità islamica del paese¹¹.

La Corte ha ribadito, nel caso Sahin, la funzione dello Stato "organizzatore neutrale ed imparziale dell'esercizio delle diverse religioni, culti, credenze. Questo ruolo contribuisce a garantire l'ordine pubblico, la pace religiosa e la tolleranza in una società democratica". Il principio di "laicità" dello Stato deve, quindi, essere considerato un "confine del diritto individuale alla libertà religiosa", valutabile anche come "confine dei diritti collettivi ed individuali altrui", dei quali lo Stato laico si pone come "arbitro neutro" e garante".

La Grande Camera, in particolare, nel bilanciamento tra la tutela della laicità e democraticità dello Stato e la tutela del diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione della studentessa Sahin, ha in particolare voluto confermare il principio secondo cui uno Stato

¹⁰ Caso LEYLA ŞAHİN C. Turchia (Ricorso N° 44774/98) sentenza 29/4/2004 e sentenza 10 novembre 2005 – Grande Camera.

¹¹ Belgioirio de Stefano M.G., *Foulard islamico e Corte Europea dei diritti Umani (Modelli laici e modelli religiosi di genere di fronte al diritto alla libertà di coscienza e religione)*, in Rivista della Cooperazione giuridica internazionale, Edizioni Nagaard, anno III, settembre-dicembre 2001, pag. 73-86.



democratico non può proteggere illimitatamente una sola religione. In esso, infatti, molte religioni coesistono nell'ambito di una stessa popolazione e di conseguenza occorre armonizzare la libertà di manifestare la propria religione o le convinzioni degli uni e degli altri, per conciliare gli interessi dei diversi gruppi e per garantire il rispetto delle convinzioni di ciascuno. In tal modo interpretando le enunciazioni astratte e generali di cui al secondo comma dello stesso art. 9 della Convenzione, che come ho già detto rappresenta la "carta della laicità" di uno Stato.

Il dovere di neutralità e d'imparzialità dello Stato è incompatibile con un potere qualunque di valutazione da parte di quest'ultimo quanto alla legittimità delle credenze religiose o delle modalità d'espressione di queste. Di conseguenza il ruolo delle autorità governative non è quello di sopprimere la causa delle tensioni eliminando il pluralismo, ma di assicurarsi che i gruppi, uno all'altro opposti, si tollerino.

Il pluralismo, la tolleranza e lo spirito d'apertura devono caratterizzare la "società democratica". La democrazia, infatti, esige un equilibrio che garantisca agli individui minoritari un trattamento giusto ed atto ad evitare ogni abuso di una posizione dominante, in base al principio della tutela dei "diritti e libertà altrui". Di conseguenza uno Stato democratico può limitare l'uso del velo islamico e di altri simboli religiosi nei luoghi "espressione di laicità" come i luoghi d'insegnamento pubblico, nella considerazione delle necessità ambientali e delle diversità religiose, valutando il contesto storico-epocale del paese, le tradizioni nazionali e le esigenze imposte dalla protezione dei diritti e libertà altrui e dal mantenimento dell'ordine pubblico.

Il compito fondamentale di uno Stato democratico deve essere anche quello di salvaguardare i diritti delle donne e dell'uguaglianza tra i sessi, molto spesso negati da alcune religioni, sottolineando che tali principi sono essenziali e "sottostanti" alla Convenzione e costituiscono un obiettivo specifico degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

3 - Gli Stati Europei e la Carta di Laicità per l'Europa

La Corte Europea definendo i pilastri dello Statuto di laicità dell'Europa ha esortato, come già detto, tutti i paesi membri del Consiglio d'Europa (e quindi anche dell'Unione Europea) a legiferare in materia di libertà di coscienza e religione tenendo conto del dettato dell'art. 9 Convenzione siccome interpretato dalla Corte.



Gli Stati europei, nella realtà, appaiono caratterizzati da profonde difformità legislative in materia di libertà religiosa. Alcuni paesi come, ad esempio, l'Inghilterra hanno una religione di Stato, altri una religione maggioritaria costituzionalmente garantita (Italia, Grecia) altri hanno un orientamento religioso di principio e si orientano verso la neutralità statale (Germania).

Il problema della garanzia della laicità dello Stato, della libertà religiosa, della democrazia e della pace sociale è emerso in particolare, come già detto, di fronte al problema dell'uso dei simboli di appartenenza religiosa nei servizi pubblici statali (scuole, ospedali, carceri, ministeri, caserme, ecc). Gli Stati europei per la maggior parte hanno preferito risolvere i problemi a livello locale spesso attraverso provvedimenti di natura amministrativa.

In Italia, ad esempio, in cui il principio di laicità non è enunciato espressamente nella Costituzione repubblicana, la laicità ha trovato conferma della sua rilevanza costituzionale in alcune specifiche sentenze della Corte Costituzionale italiana¹². In tale contesto normativo il principio di laicità anche se ritenuto sotteso ai principi costituzionali dello Stato non è stato elevato, effettivamente, al rango di principio di ordine pubblico statale. Per cui si è reso possibile che recentemente la Corte Costituzionale italiana eludesse la presupposizione di tale principio nel caso Ofena – Adel Smith¹³, in cui con la ordinanza del 13 dicembre 2004 n. 389¹⁴ la Corte affermava “la presenza nelle scuole del crocifisso rimane nell’ambito dell’autonomia delle singole istituzioni e delle decisioni discrezionali degli organi direttivi delle medesime”.

Parimenti nel caso Tosti¹⁵ (giudice del Tribunale di Camerino, il quale aveva contestato la presenza del crocifisso nelle aule giudiziarie chiedendone la rimozione o sostituzione con menorah) la Corte

¹² Come ad esempio la sentenza n. 203/1989 nella quale si affermava “Lo Stato laico ha il dovere di salvaguardare che non risultino limitate le libertà di cui all’art. 19 Cost”, la sentenza 440/1995 (protezione della coscienza di ogni persona) e la sentenza n. 508/2000 (protezione del sentimento religioso - corollario del diritto costituzionale di libertà di religione).

¹³ Tribunale dell’Aquila, ordinanza del 23 ottobre 2003, Smith e altri c. Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, in Foro It., 2004, 1, 1263; in questo caso la questione crocifisso è stata decisa in base a fonti regolamentari (r.d. 6 febbraio 1908 n. 150; art. 118 r.d. 30 aprile 1924 n. 965 per la scuola media; art. 119 r.d. 26 aprile 1928 n. 1297 per la scuola elementare).

¹⁴ Corte Costituzionale italiana, ordinanza 15 dicembre 2004 n. 389, in Foro It. 2005, I, 1, 3.

¹⁵ Tribunale dell’Aquila, penale, sentenza 18.11.05-15.12.05, n. 622: Tosti (presenza dei crocefissi nelle aule giudiziarie italiane).



Costituzionale con ordinanza 24 marzo 2006 n. 127 ancora una volta eludeva la questione, confinandola nel “personale disagio di un lavoratore dipendente del Ministero di Giustizia”.

Si ricorda, infine che l'Italia non è stata in grado - dopo quasi ottanta anni - di fare una nuova legge sulla libertà religiosa e che attualmente è ancora vigente la legislazione in materia del 1929, di poco modificata per via giurisprudenziale; la locale creazione di Consulte delle religioni non sembra poter risolvere alla radice il problema del rinnovamento normativo carente in materia.

Non solo l'Italia, ma anche altri paesi europei come la Spagna, la Germania, i Paesi Bassi manifestano una sostanziale incertezza nel regolare in modo innovativo la multiculturalità e la multireligiosità emergente nei loro paesi.

La Francia, al contrario, insieme alla Turchia costituisce il modello più avanzato di Stato laico avendo pienamente recepito i pilastri dello statuto enunciato dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo.

La Francia è un paese a laicità costituzionale (art. 1 Cost. - 4 ottobre 1957) che ha adottato dal 9 dicembre 1905 una “Legge di separazione” tra lo Stato e le Chiese (quattro culti riconosciuti cattolicesimo, protestantesimo riformato e luterano, giudaismo) e tale sistema sembrava garantire pienamente il diritto di libertà religiosa. Più recentemente in seguito a molteplici fattori sociali, politici e religiosi il sistema separatista francese è entrato in crisi, secondo alcuni anche per la molteplicità di nuove religioni e culti che si sono sviluppate nello Stato.

L' “*affaire foulard*”, in particolare, è divenuto il simbolo del disagio sociale sviluppatosi in Francia negli anni '80, che è giunto al culmine nel 1989 nella scuola di Créteil. Dagli anni '90 il clima di conflittualità sociale e religiosa si è aggravato estendendosi agli ospedali, agli ambienti di lavoro, ai tribunali, alle carceri, alle caserme.

La Francia, di fronte alla crescente intolleranza sociale determinatasi anche in relazione ad emergenti fenomeni di multiculturalità e multireligiosità¹⁶ ha cercato in primo luogo affrontare politicamente il problema per comprendere quali soluzioni fossero più idonee.

Si sono susseguite molteplici Commissioni di studio e di ricerca, tra queste la Commissione presieduta da Bernard Stasi ha analizzato in

¹⁶ La componente islamica (4.000.000 fedeli) è la più numerosa d'Europa affiancata da altre confessioni come il buddismo, il cristianesimo ortodosso ed evangelico nonché molti culti emergenti.



modo più completo la situazione, proponendo concrete soluzioni successivamente adottate dal paese. Nel Rapporto *Stasi*, infatti, si evidenziava la sussistenza di una profonda conflittualità religiosa, di fenomeni di razzismo ed intolleranza costantemente presenti nei diversi contesti sociali ed in particolare nell'ambito dei servizi pubblici statali. Per formarsi un quadro completo della situazione, *Stasi* aveva ascoltato studenti, insegnanti, intellettuali, giuristi, sindacalisti e politici.

In conclusione, il Rapporto sottolineava l'esigenza di ricostituire il significato stesso della laicità dello Stato anche attraverso una "*laïcité de combat*", di creare una nuova cultura della laicità nei diversi livelli sociali e politici partendo dall'educazione scolastica ed infine sottolineava l'opportunità di predisporre una "*charte de laïcité*" che fissasse i pilastri fondamentali della laicità dello Stato.

Contestualmente al Rapporto *Stasi*, la Francia ha adottato la legge sulla laicità nella scuola (Legge 228/2004) con la quale si vietava l'uso di qualsiasi simbolo di appartenenza religiosa nelle aule delle scuole pubbliche, dichiarando il fine di ricreare un clima di tolleranza sociale e religiosa nella scuola in quanto valore culturale e sociale primario e fondamentale.

La legge 228/2004, peraltro, secondo il Rapporto di *Mme Hanifa Cherifi*, Ispettrice Generale de l'*Education Nationale* ha avuto un notevole effetto nelle scuole pubbliche francesi nelle quali dal 2005 permane solo un esiguo numero di resistenti nell'uso dei simboli di appartenenza religiosa.

La Francia, successivamente, in occasione del centenario della Legge di separazione tra Stato e Chiese (9 dicembre 1905) ha voluto dare inizio ad un processo di aggiornamento della stessa legge e il Ministro dell'Interno ha dato incarico (20 ottobre 2005) al Prof. Jean Pier Machelon di creare una Commissione (*de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics*) al fine di riconfermare l'impianto laico e separatista della legge, ma parimenti prendere atto delle profonde modificazioni confessionali createsi nel paese (Islam, Buddismo, religioni asiatiche, chiese cristiane ortodosse, chiese evangeliche).

La Commissione *Machelon* ha analizzato fino al giugno 2006 diverse problematiche relative al diritto dei culti e delle associazioni religiose, alle loro rappresentanze, ai loro ministri ed edifici di culto, non trascurando i problemi territoriali ed urbanistici.

Il Primo ministro francese, inoltre, ha dato incarico all'*Haut Conseil à l'Intégration* di elaborare un "*Projet de Charte de laïcité dans les services public français*", esso ha incaricato un Gruppo di lavoro diretto da *Mme Blandine Kriegel* di costituire una Commissione valutativa



sugli elementi fondamentali per la stesura della Carta. Nella Commissione ha prevalso l'orientamento del gruppo di lavoro diretto da M. Rossinot *"la laïcité dans les services publics"* (20 settembre 2006), che in primo luogo ha preso atto della necessità di ristabilire la *"règle républicaine"*, poi ha elaborato una Carta dalla quale emergessero i diritti e gli obblighi dei funzionari e dei dipendenti dei servizi pubblici e contestualmente i diritti ed i doveri degli utenti, partendo dal presupposto che la laicità è *"une liberté accordée à chacun et non une contrainte imposée à tous"*.

In effetti il 30 gennaio 2007 la *"Charte de la laïcité"* è stata presentata da *Le Haut conseil à l'intégration* (HCI) al Primo Ministro francese (Dominique de Villepin)¹⁷.

Possiamo, quindi considerare la Francia il nuovo modello di laicità per tutti i paesi del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea. Essa ha attuato pienamente i pilastri dello statuto della laicità d'Europa enunciato dalla Corte Europea. L'obiezione che può essere avanzata è quella relativa alle diverse condizioni ambientali e conflittuali dei diversi paesi europei per cui si potrebbe ritenere che alcune misure normative non siano immediatamente necessarie. A mio avviso, invece, occorre tener conto dell'aumento di casi di conflittualità sociale e religiosa nei diversi paesi europei per cui il tempestivo ricorso a normative innovatrici in tema di libertà di coscienza e religione (che presuppongano come postulato fondamentale il principio di laicità dello Stato) non può che garantire più celermente l'integrazione e la pace sociale enunciata costantemente come fondamento essenziale dell'Unione Europea.

¹⁷ Le texte rappelle aux agents que si "la liberté de conscience (leur) est garantie", notamment à travers la possibilité de se voir attribuer des autorisations d'absence à l'occasion des grandes fêtes propres à leur confession, "le principe constitutionnel de laïcité impose (à tous) un devoir de stricte neutralité, le traitement égal de tous les individus et le respect de la liberté de conscience". "Le fait pour un agent public de manifester ses convictions religieuses dans l'exercice de ses fonctions constitue un manquement à ses obligations". A l'égard des usagers, le texte rappelle que : "Les usagers des services publics doivent s'abstenir de toute forme de prosélytisme. [Lorsque] la vérification de l'identité est nécessaire, ils doivent se conformer aux obligations qui en découlent. [Ils] ne peuvent, à raison de leurs convictions, récuser un agent public ou d'autres usagers, ni exiger une adaptation du fonctionnement du service public". Une charte destinée à résoudre les problèmes liés à l'application de l'islam, notamment à l'hôpital.